

El potencial de la ley nacional de Sudán del Sur sobre protección y asistencia a los desplazados internos

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang y Rose Mwebi

Sudán del Sur se enfrenta a grandes y complejos retos humanitarios, pero la reciente redacción de una ley nacional sobre los desplazados internos refleja la renovación del compromiso y la perspectiva para proteger a sus ciudadanos.

En junio de 2020, había más de 1,67 millones de personas desplazadas internas en Sudán del Sur, mientras que 2,2 millones de sursudaneses eran refugiados en los países limítrofes. Más de 200 000 desplazados internos se encuentran alojados en emplazamientos de protección de civiles de la UNMISS. El ex-Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, emprendió, en 2013, una misión a Sudán del Sur y reportó que carecía de las competencias y preparación institucional adecuadas para evitar y dar respuesta a los desplazamientos internos a corto, medio y largo plazo. En concreto, la misión recomendó un marco político integral para Sudán del Sur.

En otros informes, se destacó la necesidad acuciante de aplicar medidas de prevención y se señaló que los problemas de protección de los desplazados internos en Sudán del Sur se derivaban de las causas complejas y superpuestas del conflicto. Muchos desplazados internos habían tenido que desplazarse en repetidas ocasiones por distintas causas a la vez, como la violencia entre comunidades, los problemas de seguridad y los desastres naturales. El coste humano de este conflicto es inmenso y se caracteriza por las violaciones de los derechos humanos, la selección de civiles como objetivo de los ataques de grupos armados y el desplazamiento forzado de civiles.

2018: un año crucial

En lo que resultó ser un año notablemente significativo para la protección de los desplazados internos, Sudán del Sur se embarcó, en 2018, en el desarrollo de una ley nacional sobre los desplazados internos a la que llamó Ley para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas de 2019. El proyecto de ley, una iniciativa del Gobierno de Sudán del Sur a través de su Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (MHADM, por sus siglas en inglés) y de comités parlamentarios, tenía como objetivo incorporar a la legislación nacional la Convención de Kampala de 2009, así como los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 para que fueran aplicables a Sudán del Sur.

Este proceso de formulación de una ley nacional para los desplazados internos, impulsado y respaldado por la iniciativa PR20, ha dado lugar a que el Gobierno de Sudán del Sur ratifique la Convención de Kampala. Y a nivel mundial, la adopción del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) por parte de Sudán del Sur y su compromiso de implementarlo brindan la oportunidad de alcanzar soluciones integrales para los sursudaneses desplazados. Estos avances eran un indicativo del compromiso del Gobierno de fomentar la protección de los desplazados internos y de redoblar los esfuerzos para poner fin a la actual situación de desplazamiento. El exministro de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, Hussein Mar Nyuot, cuando remitió el proyecto de ley al Ministerio de Justicia, señaló que la legislación nacional también reforzaría la implementación (que ya se encontraba en curso) del Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS, por sus siglas en inglés) firmado en 2018. El R-ARCSS contempla el retorno y la reintegración de los refugiados y desplazados internos como un elemento integral del proceso para alcanzar una situación de paz duradera en Sudán del Sur.

Reflexiones sobre el desarrollo de la legislación nacional

Los encargados en redactar la ley nacional adoptaron un enfoque participativo para determinar mejor las necesidades de los desplazados internos y los retos del Gobierno a la hora de responder adecuadamente a los desplazamientos internos. El Plan de Acción PR20 ofrecía los mecanismos de coordinación necesarios para los principales interesados en acciones humanitarias y para la participación de los desplazados internos (y la evaluación de sus necesidades). Los socios de Sudán del Sur del PR20, dirigidos por el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y por ACNUR, congregaron a una serie de interesados en acciones humanitarias, entre ellos ministerios y departamentos gubernamentales competentes,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

actores humanitarios y de desarrollo, círculos académicos, la sociedad civil, los desplazados internos, la Unión Africana, donantes y otras partes interesadas, con lo que se garantizó un enfoque que abarcaba a toda la sociedad. En este proceso, es importante que quienes dirigen las consultas con los altos responsables gubernamentales de la formulación de políticas tengan conocimientos especializados en la elaboración de leyes sobre el desplazamiento interno.

En cuanto al proceso real, en julio de 2018, ACNUR y el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres convocaron, en primer lugar, un taller de derecho y política al que se invitó a desplazados internos. Este taller marcó el punto de partida de las consultas con desplazados internos y altos funcionarios del Gobierno, ayudó a mejorar su nivel de comprensión del proceso de elaboración de las leyes sobre los desplazados internos y a impulsar su base de conocimiento para garantizar que su participación fuera informada y efectiva. A continuación, se celebró un acto de “aprobación” en el que los funcionarios del Gobierno ratificaron la envergadura del proceso, algo importante para impulsar la voluntad política hacia la legislación. Además, la participación de los ministerios competentes, tanto a nivel técnico como ministerial, permitió un intercambio en cuestiones prácticas relativas a la coordinación de la protección y la asistencia a los desplazados internos que, a su vez, sirvió de apoyo para el desarrollo de las disposiciones institucionales enmarcadas en la legislación nacional. La participación de este colectivo en el proceso se amplió luego mediante consultas en todo el país dirigidas por ACNUR con los desplazados internos y las comunidades de acogida. Esto resultó de vital importancia para fundamentar el anteproyecto de ley.

Por ejemplo, durante las consultas se puso de manifiesto que las mujeres solían tener dificultades a la hora de reclamar los bienes inmuebles que hubiesen dejado atrás durante el desplazamiento al carecer de documentación y debido a las prácticas culturales discriminatorias. Por tanto, se incluyó en el anteproyecto de ley la adecuada protección de los derechos de propiedad de las mujeres. Sin embargo, el acceso efectivo y las consultas con los desplazados internos y las comunidades de acogida —vitales para que sus perspectivas y prioridades influyan en el desarrollo y la implementación de la ley— supusieron un reto extremo en algunas zonas debido al conflicto, mientras que las limitaciones en cuanto a infraestructuras y acceso a Internet dificultaron la recopilación de datos.

A continuación, las consultas con las partes interesadas en un acto de alto nivel celebrado en septiembre de 2018 supusieron la aprobación de un borrador preliminar de la ley nacional. Los debates giraron en torno a cuestiones como la responsabilidad del Estado, la coordinación de la protección y la asistencia, y las soluciones duraderas. Los debates sobre la responsabilidad del Estado dieron pie a la recomendación de que el Gobierno desempeñara un papel mayor en la prestación de protección y asistencia, que fuese vinculado a la necesidad de a) permitir que los desplazados internos puedan elegir libremente una solución duradera como pudiera ser la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento, y b) mejorar la seguridad y reforzar el estado de derecho para que los retornos se produzcan en condiciones de seguridad y con dignidad. En cuanto a la coordinación, se observó que la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos requiere un enfoque multinivel. Las consultas aconsejaban un mecanismo de coordinación interministerial complementado por foros operacionales y técnicos intersectoriales de menor nivel que se dedicaran a abordar la situación de los desplazados internos. En concreto, se señaló que la función de seguimiento de las instituciones de derechos humanos era fundamental para establecer sistemas de equilibrio de poderes.

Por último, basándose aún más en el proceso participativo, ACNUR, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y la Universidad de Juba organizaron conjuntamente un seminario para sensibilizar a la opinión pública acerca de la legislación relativa a los desplazados internos y para recabar opiniones sobre las cuestiones relativas a la protección y asistencia de los desplazados internos. Asistieron al seminario más de 70 participantes procedentes de los ministerios competentes, la Asamblea Legislativa Nacional de Transición (TNLA, por sus siglas en inglés), la Unión Africana y organizaciones regionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias y confesionales, el mundo académico, los medios de comunicación nacionales y el colegio de abogados de Sudán del Sur. Se prevé realizar campañas de sensibilización pública una vez que el Ministerio de Justicia presente la ley a la TNLA para su promulgación como proyecto de ley.

Abordar la brecha de protección y soluciones

En 2017, Sudán del Sur adoptó un Marco Nacional sobre el Retorno, el Reasentamiento y

la Reintegración con el fin de ofrecer un marco para la ayuda humanitaria y la reconstrucción en dicho país. El Gobierno lo revisó en octubre de 2019 pero, aunque representó un paso importante hacia la búsqueda de soluciones duraderas, este carece de la amplitud de un marco jurídico como el previsto en los Principios Rectores y la Convención de Kampala. El desarrollo de una legislación nacional sobre el desplazamiento interno fue oportuno, habida cuenta también de la adhesión del país a la Convención de Kampala, en la que se pide a los Gobiernos nacionales promulgar o modificar la legislación pertinente para proteger y ayudar a los desplazados internos" (Artículo III, 2). Como la Convención de Kampala incluye los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, su incorporación a la legislación nacional ofrece una base normativa jurídica para la aplicación de esos principios rectores a la hora de abordar la situación de los desplazados internos en Sudán del Sur. La legislación nacional ofrece, por tanto, una oportunidad única para lidiar coherentemente con la necesidad de protección de los desplazados internos, basándose tanto en la perspectiva de la Administración en su conjunto como en un enfoque que abarca a toda la sociedad.

Resulta innovador cómo el anteproyecto de ley adapta los indicadores de protección internacional para que se amolden a las condiciones locales; por ejemplo, establece medidas especiales de protección para salvaguardar el derecho de las mujeres y los menores a la vivienda, la tierra y la propiedad. Al reconocer el gran reto que es alcanzar soluciones duraderas en el contexto actual, la ley prevé enfoques pragmáticos como los programas por zonas, soluciones transitorias y el uso de prestaciones en efectivo para reforzar la capacidad de recuperación de las comunidades. Paralelamente a los Principios Rectores, la legislación se centra en las soluciones a los desplazamientos internos ofreciendo opciones para el retorno, la integración en el lugar de desplazamiento o el reasentamiento en otra parte del país.

Otra forma en la que el anteproyecto de ley se centra profundamente en las soluciones es incorporando las directrices del Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos, lo que hace que sea aplicable en el país. La ley también establece un fondo para respaldar su implementación (mediante la asignación del 30 % de los ingresos nacionales provenientes del petróleo), un enfoque novedoso para la región y que garantizará que las respuestas humanitarias y las estrategias para alcanzar soluciones a largo plazo se financien con recursos propios del país en lugar de depender de la

financiación externa. Así es como la legislación nacional se alinea con el espíritu del GCR y obtiene el potencial de reforzar la implementación del R-ARCSS hacia una paz duradera en Sudán del Sur.

Creación y mantenimiento del impulso

Si echamos la vista atrás y nos fijamos en el proceso de desarrollo de la ley, cabe señalar que el Plan de Acción PR20 fue clave para impulsar el compromiso de las distintas partes interesadas en la elaboración de esa ley nacional, y sigue siendo un foro importante para respaldar la aprobación del anteproyecto de ley por parte de la TNLA y su implementación una vez promulgada. Es muy probable que la sólida alianza creada por el PR20 con el Gobierno de Sudán del Sur contribuya a su implementación.

Es importante remarcar que el hecho de contar con un marco jurídico nacional para los desplazados internos también contribuye a concienciar sobre la responsabilidad básica del Gobierno en materia de legislación, obligándolo en gran medida a asignar los recursos necesarios para la protección y la asistencia de ese colectivo, incluidas las soluciones duraderas. Aprovechar las oportunidades creadas a nivel regional y mundial mediante la implementación de la Convención de Kampala y del Pacto Mundial sobre los Refugiados también será importante para crear el impulso necesario para implementar la ley. Por último, aunque la elaboración del anteproyecto de ley nacional representa un paso importante, el compromiso y el impulso continuado de la promulgación y la implementación de la ley serán vitales para que los desplazados internos reciban la protección y asistencia adecuadas y para que se alcancen soluciones duraderas.

Chaloka Beyani chalokabeyani@hotmail.com
Profesor adjunto de Derecho Internacional, LSE; miembro del Grupo Consultivo de Expertos del Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre Desplazamiento Interno; exRelator Especial del secretario general sobre los derechos humanos de los desplazados internos; experto del Gobierno y de ACNUR en el desarrollo de la legislación nacional para la protección y asistencia a los desplazados internos en Sudán del Sur.

Gatwech Peter Kulang
gatwechkulang@yahoo.com.au
Subsecretario del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur.

Rose Mwebi mwebi@unhcr.org
Asesora principal de ACNUR sobre política y cuestiones humanitarias (adscrita a la IGAD).